



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 09 листопада 2021 року № 27-3

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами виконавчої влади в частині контролю за повнотою нарахування та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами виконавчої влади в частині контролю за повнотою нарахування та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води.

За підсумками розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Органами виконавчої влади не забезпечено здійснення ефективного та дієвого контролю за обсягами забору та використання води, яка є об’єктом оподаткування рентною платою за спеціальне використання води (далі – рентна плата), а також за повнотою і своєчасністю надходження такої плати до державного бюджету. Справляння рентної плати не стало дієвим інструментом державного впливу на водокористувачів для скорочення безповоротних втрат, дотримання норм і лімітів споживання води. Як наслідок, водні ресурси продовжують використовуватися нераціонально і неефективно.

1.1. Протягом 2018–I півріччя 2021 року до загального фонду державного бюджету надійшло 2 499,3 млн грн рентної плати, але її питома вага у загальній сумі податкових надходжень зменшилася з 0,11 відс. у 2018 році до 0,07 відс. у I півріччі 2021 року.

При зменшенні обсягів використаної води у 2020 році порівняно з 2018 роком на 0,4 відс. (з 6 790 до 6 761 млн куб. м), втрати при транспортуванні збільшилися на 4,2 відс. (з 1 142 до 1 189,7 млн куб. м).

Встановлені ліміти використання води, які значно перевищували її фактичне використання, також збільшилися на 33 відс. (з 11 486 до 15 279 млн куб. м), що свідчить про нераціональне використання забраних водних ресурсів.

Крім того, до 02.03.2021 державний облік не враховував водокористування при здійсненні забору та/або використання води в обсязі

від 5 до 20 куб. м води на добу, що негативно впливало на достовірність та повноту такого обліку.

1.2. Через неналежне здійснення Міністерством екології та природних ресурсів України обліку дозволів на спеціальне використання води, виданих Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями до 04.06.2017, реєстр дозволів на спеціальне водокористування інформаційної системи „Портал е-послуг Державного агентства водних ресурсів України” **не містить даних про такі дозволи. Як наслідок, облік водокористувачів та контроль за їх залученням до оподаткування рентною платою є неповними.**

Аудитом встановлено невиконання Державним агентством водних ресурсів України (далі – Держводагентство) вимог Закону України від 06.09.2005 № 2806 „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” (далі – Закон № 2806) в частині внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР) відомостей (прийнятих рішень) про документи дозвільного характеру через незабезпечення електронної взаємодії між порталом електронних послуг Держводагентства та ЄДР.

1.3. Встановлено факти **неналежної взаємодії та координації дій органів виконавчої влади під час проведення дозвільних (погоджувальних) процедур, які передують отриманню документа дозвільного характеру, та контролю за ефективністю справляння рентної плати, зокрема:**

Державною службою геології та надр України (далі – Держгеонадра) не дотримано термінів погодження висновків щодо можливості видачі дозволу на спеціальне водокористування у 1 563 випадках;

Міністерством охорони здоров'я України (далі – МОЗ) не надано висновків за 33 запитами територіальних органів Держводагентства щодо можливості видачі дозволів на спеціальне водокористування;

сектором у Харківській області Держводагентства не дотримано термінів надсилання матеріалів для отримання висновку щодо можливості видачі дозволу на спеціальне водокористування у 23 випадках до Держгеонадр та одному – до МОЗ;

територіальними органами Державної податкової служби (далі – ДПС, до 21.08.2019 Державна фіскальна служба, далі – ДФС) до Держводагентства не надано інформації або надано неповний (неналежно оформлений) пакет документів щодо платників, які не сплатили або сплатили в неповному обсязі рентну плату протягом шести місяців;

територіальними органами ДПС (ДФС) не вжито заходів контролю до суб'єктів господарювання, в яких при проведенні перевірок територіальними органами Державної екологічної інспекції України (далі – Держекоінспекція) у Вінницькій та Дніпропетровській областях встановлено недотримання вимог водного законодавства. Під час аудиту Рахункової палати зазначеними платниками Вінницької області подано уточнюючі декларації та задекларовано

43,3 тис. грн податкових зобов'язань (із застосуванням п'ятикратного розміру) і нараховано 1,2 тис. грн штрафних (фінансових) санкцій.

2. Міністерством фінансів України (далі – Мінфін) не забезпечено виконання рекомендації (пропозиції) Рахункової палати, наданої за результатами аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води (рішення Рахункової палати від 11.04.2017 № 9-5). Як наслідок, індикативні показники надходжень рентної плати, доведені ДПС (ДФС), були недостатньо обґрунтованими (індикативний показник надходжень рентної плати на 2018 рік завищено на 60 відс., на 2019–2020 роки – визначені на рівні прогнозних сум надходжень ДПС (ДФС)).

Прогнозування надходжень рентної плати Мінфіном здійснювалося за єдиною формулою для всіх видів рентної плати, яка передбачає лише врахування показників очікуваної суми надходжень ДПС (ДФС) та прогнозного індексу зміни ставок.

ДПС (ДФС) не враховувались очікувані суми сплати за результатами закінчених перевірок, у тому числі за рахунок відпрацювання резервів та розстрочених сум, термін сплати за якими настав. Протягом 2018–2020 років ДПС (ДФС) не забезпечено виконання індикативних показників надходжень рентної плати. Як наслідок, загальна сума **недонадходження коштів становила 495,9 млн гривень.**

Станом на 01.07.2021 при списанні податкового боргу до державного бюджету не надійшло 18,7 млн грн та відбулось зростання податкового боргу в 1,5 рази.

3. Нормативно-правова база, яка визначала на час проведення аудиту правові засади забезпечення питань використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, адміністрування рентної плати, в цілому є сформованою. Водночас норми Водного кодексу України (далі – Водний кодекс) не узгоджуються з іншими нормативно-правовими актами, зокрема:

стаття 13¹ Водного кодексу – із підпунктом 255.5.1 пункту 255.5 статті 255 Податкового кодексу України (далі – Податковий кодекс) **в частині визначення кількості та назв басейнів річок;**

стаття 49 Водного кодексу – із нормами Закону № 2806 **в частині видачі дубліката та підстав для переоформлення дозволу на спеціальне водокористування.**

4. Держводагентством та його територіальними органами не забезпечено дотримання вимог нормативно-правових актів при розгляді заяв та видачі дозволів на спеціальне водокористування. Аудитом встановлено:

4.1. Держводагентством та його територіальними органами **не дотримувалися терміни реєстрації та розгляду заяв про видачу дозволів на спеціальне водокористування, а також видачі таких дозволів, що відтермінувало початок використання водокористувачами водних ресурсів і, відповідно, надходжень рентної плати до державного бюджету, зокрема:**

сектором у Харківській області Держводагентства **несвоєчасно зареєстровано** (з перевищенням визначеного строку реєстрації від 1 до 22 днів) **50 заяв** водокористувачів про анулювання дозволу на спеціальне водокористування, поданих до центру надання адміністративних послуг; у **637 випадках порушено термін** (від 1 до 68 днів) **розгляду заяв** водокористувачів **про видачу/відмову у видачі дозволу** на спеціальне водокористування; у **172 випадках перевищено тридцятиденний строк видачі дозволу** про спеціальне водокористування;

сектором у Вінницькій області Держводагентства **несвоєчасно зареєстровано** (з перевищенням визначеного строку реєстрації від одного до трьох днів) **14 заяв** водокористувачів про видачу дозволу, поданих до центру надання адміністративних послуг; у **13 випадках перевищено тридцятиденний строк видачі дозволу** на спеціальне водокористування.

4.2. Держводагентством та його територіальними органами не дотримувалися вимоги нормативно-правових актів **при видачі/анулюванні дозволів на спеціальне водокористування:**

Держводагентством за **40 заявами водокористувачів** Харківської області **накази про анулювання дозволу на спеціальне водокористування видано з перевищенням встановленого строку** від 1 до 31 календарного дня;

сектором у Дніпропетровській області Держводагентства у **чотирьох випадках** видано дозволи на спеціальне водокористування за **неналежно оформленими документами** – суб'єктами господарювання подано розрахунки гранично допустимих скидів речовин у водні об'єкти із зворотними водами, **не узгоджені з органами санітарного нагляду**, у тому числі у двох суб'єктів немає печатки та підписів осіб, відповідальних за розробку таких розрахунків;

Держводагентством та його секторами **трьом водокористувачам** дозволи на спеціальне водокористування видано **на невизначений термін, одному** – зі строком дії дозволу на **один та два роки**, що не відповідає нормі статті 50 Водного кодексу;

секторами у Дніпропетровській (**один випадок**) та Харківській (**вісім випадків**) областях Держводагентства **дозволи на спеціальне водокористування строком на п'ять років видано суб'єктам господарювання, які отримували цей дозвіл вперше;**

секторами у Вінницькій (два випадки) та Дніпропетровській (у 38 випадках) областях Держводагентства **під час видачі нового дозволу на спеціальне водокористування на одне джерело забору води водокористувачам при зміні умов водокористування (місця водокористування і водовідведення, лімітів забору, використання та скиду зворотних (стічних) вод) попередні дозволи не анулювано.**

5. ДПС (ДФС) не забезпечено належної організації та здійснення її територіальними органами контролю за повнотою обліку платників рентної плати, поданням ними податкової звітності та дотриманням норм законодавства в частині повноти і своєчасності сплати податку, що призвело до низької результативності контрольно-перевірочної роботи і

недонадходжень рентної плати до державного бюджету.

5.1. Територіальними органами ДПС (ДФС) **не забезпечено належного контролю** за поданням податкової звітності **146 водокористувачами Дніпропетровської, 22 – Вінницької областей за наявності** дозволів на спеціальне водокористування. Під час проведення аудиту платниками Вінницької області подано податкову звітність та задекларовано до сплати **17,9 тис. грн рентної плати** (у тому числі 9,8 тис. грн до державного бюджету), за результатами камеральних перевірок застосовано **169 тис. грн штрафних (фінансових) санкцій.**

5.2. Аудитом встановлено ряд системних порушень, допущених територіальними органами ДПС (ДФС) при адмініструванні рентної плати. Зокрема, за результатами вибіркового дослідження встановлено:

недотримання в цілому по Україні територіальними органами ДПС (ДФС) терміну проведення камеральних перевірок 2 175 податкових декларацій з рентної плати: кожна сьома камеральна перевірка здійснена з порушенням тридцятиденного терміну, встановленого пунктом 76.3 статті 76 Податкового кодексу;

непроведення по одному випадку головними управліннями (далі – ГУ) ДФС у Вінницькій, Дніпропетровській та Чернівецькій областях **камеральних перевірок** своєчасності подання водокористувачами податкових декларації з рентної плати за I та II квартали 2018 року, чим **порушено вимоги** абзацу другого пункту 76.3 статті 76 Податкового кодексу. Як наслідок, **державним бюджетом втрачено 1 тис. грн надходжень** у вигляді штрафних (фінансових) санкцій;

непроведення ГУ ДПС у Вінницькій (100 випадків) та Дніпропетровській (15 випадків) областях **камеральних перевірок** своєчасності подання податкової звітності з рентної плати та незастосування штрафних (фінансових) санкцій, встановлених пунктом 120.1 статті 120 Податкового кодексу. Як наслідок, **державним бюджетом, за розрахунками, недоотримано 41,8 тис. гривень;**

застосування 13 платниками рентної плати заниженої суми штрафних (фінансових) санкцій, визначених абзацами третім–четвертим пункту 120.1 статті 120 Податкового кодексу, за фактами несвоєчасного подання податкової звітності при повторному несвоєчасному поданні такої звітності протягом року. Як наслідок, за розрахунками, **державним бюджетом недоотримано 11,9 тис. гривень;**

незастосування п'ятикратного розміру рентної плати при перевищенні 105 водокористувачами встановлених у дозволах лімітів використання води та провадженні 90 водокористувачами діяльності без відповідних дозвільних документів. Як наслідок, до бюджету не надійшло, за розрахунками, **46,7 та 24,4 млн грн рентної плати відповідно;**

незастосування п'ятикратного розміру рентної плати платниками Вінницької області у 109 випадках за відсутності відомостей про наявність дозволів на спеціальне водокористування. Як наслідок, **бюджетом недоотримано, за розрахунками, 703,7 тис. грн (у тому числі 387 тис. грн**

державним бюджетом);

незастосування п'ятикратного розміру рентної плати трьома платниками Дніпропетровської області при понадлімітному використанні води;

ненарахування штрафу та пені платниками Вінницької області у 28 випадках, а також одним платником Дніпропетровської області штрафу при поданні уточнюючих розрахунків на збільшення податкових зобов'язань, чим порушено вимоги абзацу п'ятого пункту 50.1 статті 50 та підпункту 129.1.3 пункту 129.1 та абзацу третього пункту 129.4 статті 129 Податкового кодексу. Як наслідок, недоотримано 83,4 тис. грн рентної плати (у тому числі 45,9 тис. грн державним бюджетом);

ненарахування п'ятикратного розміру рентної плати одним водокористувачем Харківської області, в якого термін дозволу на спеціальне водокористування сплинув 10.05.2021, при поданні податкової декларації з рентної плати за II квартал 2021 року (сума податкового зобов'язання 6,3 тис. грн) за час провадження діяльності без дозволу;

неправильне віднесення водокористувачем Дніпропетровської області у податковій звітності водного об'єкта загальнодержавного значення (код 4.1.3) до водних об'єктів місцевого значення (код 4.2.3). Як наслідок, державним бюджетом недоотримано 4,3 тис. гривень.

Під час аудиту Рахункової палати за встановленими фактами окремими платниками подано податкову звітність та задекларовано **125 тис. грн** податкових зобов'язань, штрафів і пені, а за результатами проведених ГУ ДПС камеральних перевірок застосовано **45,9 тис. грн** штрафних (фінансових) санкцій.

6. Недостовірне обчислення платниками суми податкових зобов'язань з рентної плати та неналежний контроль територіальних органів ДПС (ДФС) за достовірністю та повнотою декларування платниками призводять до недонадходжень такої плати до державного бюджету. Вибірковим аналізом поданої податкової звітності з рентної плати встановлено:

непоодинокі випадки декларування платниками рентної плати протягом 2018–2020 років розміру ставок рентної плати, які не відповідають нормам пункту 255.5 статті 255 Податкового кодексу, зокрема: незазначення даних (показників) (порожнє значення рядка); декларування неправильних ставок рентної плати („від 0,1 до 1 грн”, „від 1 до 9,2 грн”, „від 6 439,18 до 8 721 грн”, „від 9 604 до 12 213 грн”, „від 9 298 до 113 045 грн”, „від 5 936 до 59 360 грн”); зазначення ставки рентної плати з „від’ємним” значенням та сумою податкових зобов'язань, що зменшують у цілому нараховані податкові зобов'язання;

застосування ставок рентної плати, визначених Податковим кодексом для потреб рибництва, платниками (90 податкових декларацій), вид діяльності яких не належить до сфери рибництва, що призвело до недонадходжень, за розрахунками, 3 034,3 тис. грн рентної плати (у тому числі 1 668,9 тис. грн до державного бюджету);

заниження (недекларування) у додатку 7 до податкової декларації двома платниками Вінницької області обсягів води, що пропускаються через турбіни гідроелектростанцій для вироблення електроенергії, порівняно з даними Звіту про використання води за формою № 2ТП-водгосп (річна) „Звіт про використання води” у загальному обсязі 12 761,2 млн куб. м, що призвело до недонадходжень, за розрахунками, 95,7 тис. грн рентної плати (у тому числі 52,6 тис. грн до державного бюджету);

внесення одним платником Вінницької області **недостовірних відомостей** щодо визначеного річного ліміту використання води. Як наслідок, **недоотримано рентної плати**, за розрахунками, у сумі **7,5 тис. грн** (у тому числі 4,1 тис. грн до державного бюджету);

недекларування платниками Вінницької області (**40 випадків**) у додатках до податкової декларації **фактичних обсягів використання води** порівняно з даними Звіту за формою № 2ТП-водгосп (річна) у загальному обсязі 11,439 млн куб. м.

Під час аудиту Рахункової палати за встановленими фактами окремими платниками подано податкову звітність та задекларовано **96,4 тис. грн** податкових зобов'язань з рентної плати.

7. Заходи державного нагляду (контролю) у сфері охорони вод, раціонального використання та відтворення водних ресурсів, що здійснювались Держекоінспекцією, були несистемними та неефективними та не сприяли запобіганню порушенням законодавства у цій сфері.

Територіальними органами Держекоінспекції за результатами 3,5 тис. проведених перевірок пред'явлено претензій та позовів за шкоду, заподіяну водним ресурсам унаслідок порушення водного законодавства, на загальну суму 633,5 млн грн, з якої до державного бюджету **надійшло лише 25,6 відс. (161,9 млн гривень).**

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами виконавчої влади в частині контролю за повнотою нарахування та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами виконавчої влади в частині контролю за повнотою нарахування та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження Звіту.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами виконавчої влади в частині контролю за повнотою нарахування та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати доручити:

Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України підготувати та внести на розгляд Кабінетові Міністрів України проєкт нормативно-правового акта щодо узгодження норм Водного кодексу та Закону № 2806 в частині видачі дубліката та підстав для переоформлення дозволу на спеціальне водокористування;

Мінфіну переглянути та удосконалити методику прогнозування надходжень рентної плати за спеціальне використання води.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України і рекомендувати:

розглянути результати аудиту та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

підготувати та внести на розгляд Кабінетові Міністрів України проєкт нормативно-правового акта щодо узгодження норм Водного кодексу та Закону № 2806 в частині видачі дубліката та підстав для переоформлення дозволу на спеціальне водокористування;

вжити заходів щодо впровадження електронної взаємодії між порталом електронних послуг Держводагентства та ЄДР з метою виконання вимог Закону № 2806 і Закону України від 15.05.2003 № 755 „Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань” (далі – Закон № 755) у частині внесення відомостей про видачу дозволів на спеціальне водокористування до ЄДР.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державному агентству водних ресурсів України і рекомендувати:

розглянути результати аудиту та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

ініціювати розроблення пропозицій щодо впровадження електронної взаємодії між порталом електронних послуг Держводагентства та ЄДР з метою виконання вимог Законів № 2806 і № 755 у частині внесення відомостей про видачу дозволів на спеціальне водокористування до ЄДР;

встановити контроль за дотриманням територіальними органами Держводагентства вимог нормативно-правових актів при розгляді заяв водокористувачів та видачі дозволів на спеціальне водокористування;

забезпечити повноту обліку водокористувачів та державного обліку водокористування у частині обліку поверхневих об'єктів.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державній податковій службі України і рекомендувати:

розглянути результати аудиту та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

встановити контроль за територіальними органами ДПС щодо:

проведення звірок з дозвільними органами щодо водокористувачів, яким видано дозволи на спеціальне водокористування;

підготовки та надання Держводагентству якісних матеріалів щодо платників податків, які не сплатили або сплатили в неповному обсязі рентну плату за спеціальне використання води протягом шести місяців;

стягнення податкового боргу з рентної плати за спеціальне використання води, надання розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу);

забезпечити:

дотримання методики розрахунку прогнозних надходжень рентної плати за спеціальне використання води;

належну координацію дій територіальних органів ДПС щодо вжиття дієвих заходів для встановлення фактичної кількості платників рентної плати за спеціальне використання води, повноти нарахування та своєчасності її сплати;

поліпшення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи територіальних органів ДПС з питань адміністрування рентної плати за спеціальне використання води;

належну взаємодію з органами виконавчої влади при адмініструванні рентної плати за спеціальне використання води з метою повноти та своєчасності її надходжень до державного та місцевих бюджетів.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати головним управлінням ДПС у Вінницькій, Дніпропетровській, Київській та Харківській областях і рекомендувати:

розглянути результати аудиту та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

вжити дієвих заходів щодо встановлення фактичної кількості платників рентної плати за спеціальне використання води, повноти нарахування та своєчасності її сплати;

забезпечити:

проведення звірок з дозвільними органами щодо водокористувачів, яким видано дозволи на спеціальне водокористування;

підготовку та надання Держводагентству якісних матеріалів щодо платників податків, які не сплатили або сплатили в неповному обсязі рентну плату за спеціальне використання води протягом шести місяців.

8. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати секторам у Вінницькій, Дніпропетровській та Харківській областях Держводагентства і рекомендувати:

розглянути результати аудиту та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

забезпечити:

дотримання вимог нормативно-правових актів при розгляді заяв водокористувачів та видачі дозволів на спеціальне водокористування;

ефективну взаємодію з територіальними органами ДПС у частині надання даних для адміністрування рентної плати за спеціальне використання води.

9. Повідомити Державну регуляторну службу України про виявлені факти недотримання Держводагентством та його територіальними органами законодавчо встановлених строків видачі, анулювання та відмови у видачі дозволу на спеціальне водокористування.

10. Рішення Рахункової палати і Звіт оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

11. Члену Рахункової палати Огню Ц. Г. забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю цього рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання інформації від об'єктів контролю.

12. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Огня Ц. Г.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан